

DEMOCRACIA Y RADIODIFUSIÓN: LA (NO) INTERVENCIÓN DEMOCRATIZADORA DEL ESTADO

Javier Torres Molina
Universidad Nacional de La Plata /
Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)
javitomol@yahoo.com.ar

Resumen

El presente trabajo repasa el concepto de la democratización de las comunicaciones y cómo sus postulados (no) se plasman en la normativa dictada en materia de radiodifusión. En función de eso se analizan diferentes decretos y fallos jurisprudenciales que están referidos a la asignación de frecuencias de radiodifusión a sociedades no comerciales, constituyéndose en definitiva esas acciones en los instrumentos normativos mediante los cuales el Estado configura la política de medios.

Palabras clave: democratización de la comunicación -acceso y participación - intervención democratizadora- medios comunitarios – leyes – decretos - jurisprudencia.

Democratización de la comunicación

Democracia y comunicación son términos inseparables, expresa Washington Uranga y parafraseando a Rafael Roncagliolo sostiene que “no hay sociedades democráticas sin comunicación democrática y no hay comunicación democrática sin sociedades democráticas” (1).

La UNESCO (1980:289) se encargó de sistematizar y definir el concepto de democratización de las comunicaciones a través del informe MacBride, donde se afirma que se trata del "proceso mediante el cual 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados; 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación".

Siguiendo el trabajo de Diego Rossi (2006) “Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados”, a partir de la década del 70 se define que el acceso y la participación son conceptos fundamentales para establecer el grado de democratización de los medios. Si bien fueron elaborados hace más de tres décadas, Rossi sostiene que ambos conceptos “resultan referencias actuales que condensan tensiones sociales no resueltas en el campo de las políticas de comunicación y de la regulación estatal en sus distintos niveles de gobierno”.

Tomamos del mencionado trabajo los distintos niveles de elección del material que constituyen uno de los elementos del concepto de acceso (2). Un primer nivel de elección “se plasmará con la constitución de una trama de soportes masivos en la que cualquier habitante pueda elegir entre diversas formas de comunicación” para que en cualquier territorio exista por lo menos una señal de radiodifusión. Este punto se vincula, además, con el carácter de la radiodifusión en función de concebirla como servicio público o de interés público, en el sentido que en aquellos sistemas que optaron por un servicio público, son los medios estatales quienes garantizan esa posibilidad, mientras que en los modelos basados en una lógica comercial las zonas alejadas de los centros urbanos y con poca densidad poblacional no son tenidas en cuenta por cuestiones de rentabilidad.

Si bien a través de los satélites ese nivel de acceso estaría cubierto, está claro que solo una minoría mundial cuenta con los recursos suficientes para contar con los equipos necesarios para bajar las señales, además de existir particularidades en cuanto a las culturas existentes en una misma región -por ejemplo una minoría étnica que se desenvuelve en un idioma distinto al oficial- resultando por lo tanto limitado ese nivel desde el punto de vista económico y cultural. Al respecto señala Martín Becerra (2003:118) que “la ausencia de escasez y la transición a un contexto potencialmente ilimitado de prestaciones informacionales obligan a replantear el objetivo de garantizar el acceso inherente al servicio público, la justificación de su existencia se halla en que el acceso sigue siendo escaso”.

Otro nivel que potencia el acceso “consiste en brindar la mayor cantidad de ofertas diferentes al receptor de los servicios”. Si bien desde el modelo comercial contar con una mayor oferta mediática a través de la existencia de varias emisoras y señales garantizaría ese nivel de acceso, creemos que en la “oferta” no solo se debe contemplar la cantidad de medios o programas, sino que también se debe considerar el tipo de licenciarios de los medios de comunicación en el sentido de que exista pluralidad no solo de opiniones sino de concepciones. Al respecto el autor del trabajo al que estamos haciendo referencia cita una frase de Tomás Moulian que expresa: "multiplicidad que permite la manifestación de la totalidad de los conflictos, expresiones de masas y

universos culturales que pueblan la sociedad".

En cuanto a la participación se señalan tres niveles de análisis: "a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva".

El primer nivel abarca la posibilidad que "grupos o individuos produzcan programas, disponiendo de espacios de programación para tal fin, y hasta de ayuda profesional y recursos técnicos necesarios para hacerlos" y de "manejar los dispositivos de enunciación y los recursos tecnológicos adecuados" (3).

La posibilidad que los particulares y las organizaciones sociales gestionen los medios de comunicación electrónicos es lo que se denomina libertad o derecho de antena o derecho de acceso.

El derecho de antena es una reivindicación que desde hace más de dos décadas es llevada a cabo por organizaciones independientes de comunicación, movimientos sociales, intelectuales, etc., que pretenden o gestionan medios de comunicación en forma no comercial y se ven discriminados en relación con los medios comerciales. El surgimiento de las "Radios Libres" en Europa obedece a esa situación, y en Argentina esa problemática se expresa a través de la existencia de radios FM clandestinas, "truchas", comunitarias o alternativas –según quién emplee la denominación- que operan sin contar con una licencia habilitante.

En ese sentido Rossi cita conclusiones del Seminario "Democratizar el Espectro Radioeléctrico" en donde se señala: "Entendemos la libertad de expresión e información y su ejercicio como fundamento esencial de la democracia. Esto implica promover acciones jurídicas y marcos regulatorios que reconozcan y aseguren la democratización del espectro radioeléctrico, el acceso y participación sin discriminaciones para todos los sectores (estatal, comercial y no comercial), la transparencia en la información sobre la gestión y administración del espectro y condiciones técnicas razonables para el otorgamiento y operación de los servicios de radio y televisión" (4).

El segundo nivel de la participación está referido al involucramiento de los ciudadanos y de las organizaciones vinculadas a la radiodifusión en los organismos del Estado con poder de decisión en la materia, en la gestión de los medios públicos y en los órganos de regulación o control. En el trabajo aludido se expresa: "En cuanto a la participación en la toma de decisiones, ésta se encuentra en mayor o menor medida pautada en la organización de los entes públicos de los servicios de radiodifusión europeos. Por el contrario, en los sistemas basados en una lógica de interés público, el rol subsidiario del Estado como planificador desdibuja la intervención de grupos sociales en los ámbitos decisorios (en el caso norteamericano), o directamente la ignora (sistemas de medios de América Latina)".

El tercer nivel, según Rossi "el nivel más alto de participación de la población" implica la planificación integral del sistema de radiodifusión y su vinculación con las distintas políticas estatales, aspectos que obedecen a la propia dinámica sociopolítica de cada país: "En el caso europeo se encuentran cristalizaciones burocráticas producto de hegemonías políticas de la posguerra, mientras en el caso latinoamericano, resalta la carencia histórica de formas de planeamiento a largo plazo desde la esfera pública y la falta de una sostenida participación de sectores de la sociedad civil, en las distintas áreas de la cosa pública y específicamente en lo atinente a radiodifusión y nuevas tecnologías de información y comunicación".

En este nivel participan –o deberían- los poderes del estado y las organizaciones sociales en la búsqueda de consensos, destacando Rossi la intervención de distintos mecanismos de consulta no vinculante como pueden ser las audiencias públicas, con el fin de al menos generar ámbitos de debate y de exposición de posturas divergentes.

Articulando los conceptos desarrollados, Rossi sostiene que "De esta manera, se establece un escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los medios de comunicación masivos (del acceso hacia la participación, llegando a un nivel ideal de autogestión) para el logro de un pleno derecho a la información", prefiriendo nosotros hablar de derecho a la comunicación ya que consideramos que en la radiodifusión se expresan elementos que son más abarcativos que el derecho a la información (Torres Molina, 2008).

A modo de síntesis de lo expuesto citamos la opinión de varios autores que señalan "el derecho de los ciudadanos a la comunicación no puede, en ningún caso, y por ningún motivo, restringirse a la condición de usuario del sistema. Ser usuario implica un nivel de participación que no es compatible con el pleno ejercicio del derecho. Participación, en términos del derecho a la comunicación, supone no sólo ser objeto sino sujeto de las políticas. De esto no se hace cargo el neoliberalismo, que no cuenta a la democracia entre los valores esenciales de su proyecto" (Hernández y otros, 2001).

Incorporamos además en este punto la cuestión federal de la radiodifusión en nuestro país ya que consideramos que el rol de las provincias en la radiodifusión está comprendido en los conceptos de participación y acceso, en el sentido de poder intervenir en los distintos organismos públicos en el ámbito nacional de la materia, en la posibilidad de obtener y otorgar licencias en sus propios territorios y poder generar una comunicación acorde a las particularidades regionales.

Andrés Dimitriu (1990: 6 y 7) al respecto señalaba que los desequilibrios entre los diferentes países en materia de comunicación

e información “se repite entre las regiones de nuestro país con respecto a Buenos Aires” y que se trata “de un modelo centralista, que genera dependencias técnicas, tarifarias y de tráfico y perpetúa las marginalizaciones existentes”.

La (no) intervención democratizadora del Estado

El concepto de “intervención democratizadora” es definido por Mastrini y Mestman (1996) “como aquella práctica que amplía las posibilidades de participación popular, no sólo en la producción de programas, sino también en la toma de decisiones sobre las políticas (en nuestro caso de medios) más globales”.

El principal instrumento con que cuenta el Estado para regular todo lo concerniente a los medios de comunicación social es la Ley de Radiodifusión 22.285, lleva la firma del genocida Videla y fue dictada “en concordancia con el Acta del 24 de marzo de 1976 que establece el ‘Propósito y Objetivo Básico del Proceso de Reorganización Nacional’” tal como reza la nota que acompaña el texto de la ley.

La misma está inspirada bajo la doctrina de seguridad nacional y se la califica como centralista, autoritaria y discriminatoria (Loreti, 1997:139).

Al tratarse de una norma emanada de la dictadura no intervienen en los organismos encargados de la gestión y control de los medios de comunicación sectores legislativos o políticos, ni representantes de trabajadores o entidades involucrados en los medios –a excepción de representantes de los dueños de las empresas de comunicación- o en la cultura, pero tampoco intervienen sectores que representen a las provincias o municipios. La imposibilidad de que las provincias no puedan otorgar licencias de radiodifusión es rechazada por distintos autores, según expresa Loreti (1997:157): “constitucionalmente las provincias son las dueñas de su territorios y el pueblo es el Pueblo de las provincias, dada su preexistencia a la de la Nación” y por ende se podrían otorgar licencias en sus territorios.

En ese aspecto la integración en el directorio del COMFER de representantes de cada una de las Fuerzas Armadas es un aspecto indicativo de lo retrógrada que resulta la ley. Dicho carácter se acentúa más si se tiene en cuenta que a pesar de las modificaciones que tuvo, ese artículo -por más que no se lleva a la práctica porque el COMFER se encuentra indefinidamente intervenido- nunca fue modificado.

Además les da poca preponderancia a los medios públicos y concibe a la radio y a la televisión como un negocio destinado a las empresas comerciales, al impedir que las asociaciones civiles sin fines de lucro o cooperativas puedan acceder a las licencias de radiodifusión.

A pesar del espíritu privatista de la ley los principales canales de televisión y las estaciones de radio permanecieron en poder del gobierno, repartiéndose entre las tres Fuerzas Armadas el control de los mismos.

Los gobiernos civiles surgidos a partir de la restauración democrática estuvieron lejos de tener acciones que redunden en una “intervención democratizadora”, de hecho fue tarea del sistema democrático llevar a cabo la privatización de los medios de comunicación.

Lejos de democratizar las comunicaciones a través de los instrumentos legales, desde 1983 los diferentes gobiernos –sobre todo el de Menem- realizaron reformas parciales a la ley que tuvieron como consecuencia la consolidación de un sistema de medios privado, cada vez más transnacionalizado y concentrado a medida de los grandes medios que se fueron transformando en multimedios, en desmedro de los medios de comunicación independientes.

En el marco de la aplicación de las políticas neoliberales que implicaron la privatización de las principales empresas públicas, al asumir la presidencia Carlos Menem se sancionó la Ley de Reforma de Estado 23.696 y se procedió a la privatización de los medios de comunicación más importantes, permitiéndose que las empresas periodísticas nacionales intervengan en la gestión de los medios.

La reserva a las “empresas nacionales” quedó luego sin efecto al firmarse tratados de inversión recíproca con varios países, y junto con la sanción de varios decretos de necesidad y urgencia cesaron todas las restricciones al comercio que por ejemplo estipulaban que los anuncios publicitarios serían de producción nacional (decreto 2.284/91 de desregulación económica); se suprimieron “ciertas exigencias a que estaban obligados los licenciatarios y permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión” (Dec. 1062/98), se permite otorgar a una misma persona física o jurídica hasta 24 licencias, cuando se permitía hasta 4 (Dec. 1005/99), sólo por citar algunos ejemplos.

Se produce así la reregulación normativa, entendido dicho concepto como aquel proceso que muestra al Estado “en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor a los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos (...) mientras se declama una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital transnacional” (Mastrini y Mestman, 1996).

Las reformas realizadas durante la gestión presidencial de Menem fueron mantenidas por los diferentes gobiernos que le sucedieron, e inclusive en algunos aspectos fue profundizada por el gobierno de Néstor Kirchner al sancionar el decreto 527 del 2005, que suspendió los plazos de las licitaciones de los medios que se habían privatizado bajo el menemismo –casi todos- y que se estaban por vencer, por lo que esos adjudicatarios se vieron beneficiados con una renovación automática de las licencias por diez años más, perdiéndose una clara oportunidad de reconfigurar el sistema de medios en Argentina.

Desde varios sectores se afirma que la concentración multimediática es incompatible con la democracia al afirmar que “Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia” (5) ya que se restringe la pluralidad y la diversidad que asegura un pleno derecho a la cultura y a la información, proponiendo que “Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación”.

Otras propuestas para desarrollar por los movimientos sociales y los gobiernos sudamericanos para lograr una efectiva democratización del espectro radioeléctrico plantean la “apropiación y control popular de los medios de producción comunicacional (TV, radios, (inter)/nacionales, regionales, locales, urbanas y rurales, etc.) aún en manos de empresas privadas” y la “regionalización y apropiación popular, participativa de los grandes medios de comunicación de Estado” (6).

La discriminación a los medios de comunicación comunitarios

Si bien hemos expresado que la ley de la dictadura marginaba a las entidades sin fines de lucro de las licencias de radiodifusión, ese obstáculo no fue suficiente para que varias organizaciones sociales continuaran ejerciendo su derecho a la comunicación al margen del reconocimiento legal y continuaran con la larga y rica historia de los medios comunitarios en Argentina.

Señala Rodríguez Villafañe (2003:33) que “Las cooperativas, mutuales y demás organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro buscaron siempre brindar, desde su filosofía, servicios de radiodifusión. Tenían clara conciencia de que el derecho humano a la información y a la comunicación es fundamental para el desarrollo de los pueblos y de las personas. En esa impronta, el espíritu cooperativo fue pionero en el esfuerzo mancomunado de permitir el acceso a la televisión a muchos, olvidados en la distancia, a través de la instalación de antenas comunitarias en los diversos rincones alejados de Argentina. Se ayudó de esa forma a morigerar la desigualdad que existía entre los grandes centros urbanos respecto de las localidades más pequeñas del interior del país. (...) La concreción de antenas comunitarias por las cooperativas hizo accesible, para gran cantidad de personas, la recepción de la televisión. Además, como la señal se distribuía por un cableado que intercomunicaba, ello constituyó la antesala del servicio integral brindado por cable. Por su parte, la radiodifusión comunitaria entregaba espacios a los ignorados y sin voz. El avance era importante y muy valioso, en manos de entidades de estructura igualitaria y modalidad democrática. En el mismo impulso, dichas entidades querían fortalecer su presencia en materia de radios y canales de televisión. Ello garantizaría los derechos antes referidos y, además, la identidad cultural, los derechos a la recreación en igualdad de opciones, a participar y controlar la actividad pública, a generar fuentes de trabajo y a enseñar y aprender, desde una perspectiva de la economía solidaria, entre muchos otros aspectos positivos a tutelar”.

En tanto refiriéndose a las radios, Horvath sostiene que “La eclosión del fenómeno alternativo se produce a partir de 1984 con la vuelta del régimen constitucional. El modelo venía de Europa, de los años 60, con las denominadas radios ‘piratas’ primero y ‘libres’ después. Aquí comenzaron a llamarse ‘truchas’ y con posterioridad alternativas, barriales, comunitarias y hasta ‘alterativas’”. En Argentina algunas de esas radios se agruparon y construyeron una red que se denomina Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), que “nuclea a radios de entidades u organizaciones sociales que desarrollan una comunicación pluralista y participativa como canal de expresión de los sectores sociales y culturales con menor posibilidad de acceso a los medios con fines exclusivamente comerciales” (7).

Los diferentes medios comunitarios continuaron operando sin licencias habilitantes por no estar adecuadas a la ley de la dictadura -aunque suene contradictorio que los medios de comunicación utilizados para ejercer el derecho humano a la comunicación sean considerados ilegales por no estar en sintonía con una ley elaborada por un gobierno *de facto*- desde el Estado se desarrolló una serie de normativas que intentaron abarcar a los medios de comunicación –fundamentalmente radios FM- que no contaban con la correspondiente licencia.

Ya la ley 22.285 en su artículo 110 establecía que 180 días después de entrada en vigencia, el Poder Ejecutivo aprobaría el Plan Nacional de Radiodifusión que consistía en determinar las frecuencias disponibles para luego proceder a llamar a concursos públicos para hacer uso de las mismas. A través del decreto 462/81 se estableció el mencionado plan, pero el decreto 1151/84 suspendió su aplicación, lo que significó que el COMFER dejó de adjudicar nuevas emisoras.

La ley de reforma del Estado facultaba al ejecutivo nacional a adoptar medidas para regular el funcionamiento de aquellos medios que no estaban encuadrados en la normativa, por lo que en virtud de esa ley se dictaron dos decretos reglamentarios.

El decreto 1357/89 tuvo como objetivo regularizar las emisiones efectuadas por “estaciones que operan al margen de las

disposiciones legales aplicables a través del llamado a concursos públicos”. Establecía diferentes etapas para la regularización, aprobaba un régimen de Regularización de los Servicios de Radiodifusión por Modulación de Frecuencia (FM), que significó que a las FM que estaban funcionando sin su respectiva licencia hasta el 17 de agosto de 1989 –fecha en que se sancionó la ley de reforma del Estado- se les otorgaba un Permiso Precario Provisorio (PPP), y creó un registro para su individualización. Además preveía el llamado a concurso público para adjudicar las licencias por lo que el COMFER debía realizar los pliegos de bases y condiciones que regirían esos concursos en un plazo de sesenta días con la intervención de la Secretaría de Comunicaciones, de acuerdo al Plan Técnico que este último organismo elevaría en el mismo plazo al ejecutivo nacional. Se establecía que su incumplimiento implicaba un encuadramiento en el artículo 28 de la ley de radiodifusión, referido a la clandestinidad de las emisoras.

Como desde el Estado no se cumplieron los plazos establecidos para la elaboración del Plan Técnico y de los pliegos que regirían los concursos, aquellas emisoras que primero fueron reconocidas por la ley de reforma del Estado y luego obtuvieron un permiso precario continuaron funcionando al margen de la ley.

El otro decreto reglamentario fue el 1144/96 por el que se aprueba el régimen de Normalización de Emisoras de Frecuencia Modulada, entre los fundamentos del mismo se destaca: “Que a efectos de garantizar el éxito de la tarea de normalización es necesario que en una primera etapa se efectúe el ordenamiento y posterior otorgamiento de licencia a las emisoras que poseen algún respaldo jurídico (licencia, permiso precario provisorio o autorización judicial), dejando para cuando la misma culmine, la regularización del resto de los prestadores”. El decreto aprobó un régimen de normalización e instruyó a la Secretaría de Comunicaciones para que actualizara la norma técnica para el servicio de radiodifusión FM, y se la facultaba para confeccionar los pliegos y llamar a concursos para adjudicar las frecuencias, por lo que otra vez se establecía el mecanismo que anteriormente se había incumplido.

El anterior decreto fue modificado parcialmente por el decreto 1260/96 y complementado por el decreto 310/98, que faculta al COMFER a llamar a concurso para la adjudicación de licencias y adjudicar en forma directa, según la potencia y ubicación de las frecuencias.

El decreto 2/99 ratifica el Plan Técnico Básico Nacional de Frecuencias para el Servicio de Radiodifusión Sonora por Modulación de Frecuencia y el decreto 909/99 ratifica modificaciones al anterior decreto y al Plan Técnico Básico Nacional de Frecuencias para el Servicio de Radiodifusión Sonora por Modulación de Amplitud, e incorpora disposiciones relativas a los plazos para los concursos de adjudicación de licencias y de impugnaciones en el artículo 26 de la ley 22.285

A través de diferentes resoluciones se aprobó el Plan Técnico Básico Nacional para el servicio FM (Resolución N° 2344-SC/98), se aprobaron los pliegos de bases y condiciones para el concurso público y las adjudicaciones directas (Resolución N° 16 COMFER/99), se aprobó el cronograma por el cual se establecieron las fechas de las aperturas de los concursos y de la presentación de propuestas de adjudicación directa (Resolución N° 76 COMFER/99), se adjudicaron 438 licencias para la instalación de emisoras FM (Resolución N° 1101COMFER/99) a pocos días de dejar la presidencia Carlos Menem, cuestión que fue dejada sin efecto al asumir De la Rúa (Resolución N° 9/99 de la Secretaría de Cultura y Comunicación), y el COMFER dictó el reglamento mediante el cual se estableció un registro y un procedimiento para efectuar denuncias respecto de los actos de adjudicación cuyos efectos habían sido suspendidos (Resolución N° 1364 COMFER/99).

En tanto el decreto 883/2001 modificó el decreto 310/98 “con la finalidad de facilitar la normalización del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de emisoras de frecuencia modulada, por medio de concurso público y adjudicación directa en un contexto de transparencia”. El decreto se fundamentaba en que las revisiones que se habían realizado a las adjudicaciones de las licencias de radiodifusión resultaban incompatibles con los fines que perseguía el decreto modificado –el de normalizar el espectro radioeléctrico para el funcionamiento de emisoras FM-, por lo que se derogaban algunos artículos que tenían que ver con la autoridad que adjudicaría determinadas frecuencias y con el estatus de las emisoras, ya que al no haberse cumplido los plazos de normalización que establecía ese decreto las mismas pasaban a ser clandestinas.

De las diferentes normativas surge la intención de organizar el espectro radioeléctrico para su mejor aprovechamiento, y para eso se estipulaba la realización de planes y programas que nunca llegaban a su objetivo. Se configuraba así una contradicción entre el mismo poder ejecutivo que a través de sus normas tendía al reconocimiento de los distintos medios de comunicación que funcionaban sin el expreso reconocimiento legal, pero a la vez no las aplicaba.

Esa contradicción quedó plasmada en el caso Miragaya, sustanciado a partir de un amparo presentado contra la suspensión y revisión de la adjudicación de licencias. El caso se originó a raíz de que un particular presentó un amparo luego de que se suspendieran y se procediera a la revisión de todas las licencias que habían sido adjudicadas cuando finalizaba la presidencia Menem que ya hicimos referencia. La Corte Suprema avaló los diferentes actos administrativos por medio de los cuales se había revocado la adjudicación de una licencia para la instalación de una FM días después que se le notificara precisamente su

adjudicación.

Pero también en la Justicia se cuestionó la discriminación hacia las organizaciones sin fines de lucro que hacía el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, al permitir solo a las empresas comerciales acceder a las licencias de radiodifusión.

Citamos nuevamente a Rodríguez Villafañe quien patrocinó a la Asociación Mutual Carlos Mugica, que estableció la radio comunitaria La Ranchada en Córdoba: “Esta radio se constituyó en un espacio fundamental y valioso para una importante barriada popular, hogares de ancianos, cárceles y diversas propuestas de expresión de la comunidad. El permiso precario no daba derecho para el momento en que se licitara la frecuencia. En 1999, el Comité Federal de Radiodifusión comenzó a convocar a concurso para optar por un espacio en el dial, pero la exclusión existente hacía imposible a la Mutual participar directamente en el concurso, con riesgo concreto de perder la frecuencia. En defensa de ese patrimonio social se acudió a la Justicia, y al cabo de una lucha de cuatro años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sentado que la referida disposición del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión es inconstitucional”.

El fallo establecía “(...) no se advierte la existencia de un interés superior que autorice a prohibir que la actora (radio La Ranchada) intervenga en un concurso público para normalizar su situación legal y poder, en el caso de ser seleccionada, ejercer su derecho a la libre expresión. Por lo que el párrafo primero del artículo 45 de la ley citada y las normas dictadas en su consecuencia, en cuanto impiden que la demandante participe en concurso para la obtención de una licencia por no constituirse en una sociedad comercial, resultan violatorios de los artículos 14, 16, 28 y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional y del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (9).

La Corte entendía que la discriminación de la ley de radiodifusión vulneraba principios constitucionales como la libertad de expresión y de igualdad, mientras que hasta ese momento desde la justicia se sostenía que la exclusión que hacía la ley “encuentra sustento en razones de política legislativa que, en principio, no aparecen como discriminatorias con relación a los posibles licenciatarios ni atentadoras contra la libertad de expresión, (se trata) de un parámetro objetivo para aspirar a una licencia de radiodifusión y de tal modo ejercer el comercio (...)”, según dictaminó en el mismo fallo el Procurador General.

Además de vulnerar derechos humanos reconocidos, la discriminación se podría interpretar que quedaba sin efecto una vez que la actividad de radiodifusión fuera desregulada –al igual que otros aspectos de la economía- a través del decreto 2284/91 que eliminaban “toda restricción para las cooperativas” (Cracogna, 1997). Además se puede graficar cómo el Poder Ejecutivo y el COMFER, a través de su resolución 858/90, discriminó a las cooperativas ya que otorgó licencias a la Iglesia Católica, institución no comprendida dentro de lo que es una sociedad comercial como establecía el artículo 45 de la ley de radiodifusión.

Pero entendemos que la discriminación por parte del Poder Ejecutivo se hace más evidente cuando, a través de la resolución 215/04 de la Secretaría General de la Presidencia (10), aprobaba el pliego de bases y condiciones para realizar concursos públicos y adjudicaciones directas de radios FM limitaba la participación a personas físicas y sociedades comerciales, cuando ya la Corte Suprema de Justicia había dictado el fallo que establecía que el requisito del artículo 45 vulneraba principios constitucionales, cuestión que fue impugnada con éxito por FARCO (11).

Finalmente el Congreso Nacional modificó el artículo 45 de la ley 22.285 en agosto del 2005 a través de la ley 26.053, luego de veinticinco años de vigencia de la ley de radiodifusión de la dictadura.

La nueva ley establecía nuevas condiciones que debían cumplir los licenciatarios de radiodifusión:

“Las licencias se adjudicarán a una persona física o jurídica regularmente constituida en el país (...) Las personas físicas, las personas jurídicas en lo pertinente, los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas jurídicas no comerciales o sin fines de lucro, y las personas físicas en cuanto integrantes de las personas jurídicas comerciales, deberán reunir al momento de su presentación al proceso de adjudicación de la licencia y mantener durante su vigencia los siguientes requisitos:

- a) Ser argentino nativo o naturalizado con una antigüedad mínima de cinco años y mayor de edad;
- b) Tener idoneidad cultural acreditada por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada;
- c) Tener capacidad patrimonial acorde con su inversión y poder demostrar el origen de los fondos;
- d) No estar incapacitado o inhabilitado, civil y/o penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado por delito doloso;
- e) No ser deudor moroso de obligaciones fiscales o previsionales, ni ser deudor del gravamen previsto en el artículo 73 de la presente ley;
- f) No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos de reciprocidad suscritos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad o que los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia hayan sido celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 25.750, y que se encuentren aprobados en la Comisión de Defensa de la Competencia (...).

h) No ser persona jurídica prestadora de un servicio público. No ser director o administrador de dicha persona jurídica, ni ser accionista mayoritario de la misma que posea el 10% o más de las acciones que conforman la voluntad social.

(...) Cuando el solicitante de una licencia para la explotación de servicios de radiodifusión sea una persona jurídica sin fines de lucro prestadora de servicios públicos, la autoridad de aplicación le adjudicará la licencia cuando no exista en el área primaria de cobertura, o área de servicio en el caso de servicios complementarios de radiodifusión, otro licenciario prestando de manera efectiva el servicio solicitado.”

Si bien es positivo que no se prohíba –como sucedía antes de la sanción de esta ley- que las entidades sin fines de lucro puedan ser licenciatarias, al no establecerse reservas de frecuencias para esas entidades la ley resulta insuficiente, sobre todo teniendo en cuenta que además se deja de lado, por ejemplo, a las cooperativas prestadoras de servicios públicos que cuentan con la capacidad patrimonial adecuada como para competir con las empresas comerciales.

La primera radio adjudicada a una organización social fue otorgada a la Asociación Madres de Plaza de Mayo, que venía transmitiendo en AM 530 “La Voz de las Madres”. A través del decreto 721/2007 se autorizó a la Fundación Madres de Plaza de Mayo a la instalación, funcionamiento y explotación de una estación de radiodifusión sonora en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En tanto la primera licencia otorgada en el marco del “programa de normalización del espectro” que tuvo una radio comunitaria fue recién el 14 de septiembre de 2007, cuando formalmente se entregó la licencia a la Fundación Alternativa Popular en Comunicación Social, adjudicataria de la licencia para Radio Encuentro, de la ciudad de Viedma, Río Negro. La licencia había sido adjudicada a través de la resolución 929 del COMFER.

Si bien desde el COMFER se otorgaron esas licencias e incluso instalaron radios de baja potencia destinadas a algunas comunidades originarias, creemos que a pesar de la sanción de la ley 26.053 desde el Estado no se ha promovido ni la instalación ni el reconocimiento de las radios comunitarias, más allá de las excepciones señaladas.

Ni bien se sancionó la ley que modificó el artículo 45, el presidente de FARCO Néstor Busso comparaba esa acción con la sanción del decreto 527/2005 y a través de un comunicado expresaba: “Dos decisiones de un mismo gobierno que deberá definir para qué lado quiere andar. O asegurar el negocio y el control de la información de los grandes grupos que saquearon el país o democratizar las comunicaciones asegurando el pluralismo y la diversidad” (12).

A la luz de los resultados, entendemos que el objetivo de democratizar las comunicaciones no es un proyecto que se persiga desde el Estado nacional.

A modo de conclusión

Al articular los conceptos de acceso y participación que son esenciales a la hora de medir el grado de democratización de la comunicación, con la política de medios que el Estado ha desarrollado surge, claramente, como los mismos no se han correspondido con la realidad de la radiodifusión en Argentina.

Las acciones que realizara el Estado en la materia -sobre todo las que llevaran a cabo los diferentes gobiernos democráticos- estuvieron lejos de ser catalogadas como de “intervención democratizadora”. Su acción tuvo como principal objetivo reconfigurar el sistema de medios tal como lo reclamaba el mercado, permitiendo el establecimiento de multimedios privados y la transnacionalización de diferentes medios de comunicación.

Si a esos aspectos le sumamos el nulo debate institucional y social sobre las diferentes políticas que se han venido desarrollando –la mayoría de los instrumentos legales que reconfiguraron el actual sistema de medios han sido realizados a través de decretos o de leyes que secundariamente se referían a la radiodifusión-, y que continúa en vigencia una ley de la última dictadura militar a casi un cuarto de siglo de restauración democrática, está claro que el panorama en cuanto a la democratización de la comunicación deja mucho que desear.

El Congreso Nacional, al modificar el obstáculo legal que impedía a las organizaciones sin fines de lucro acceder a las licencias de radiodifusión, realizó la acción más importante en la materia desde la vigencia de la ley, pero al no establecer reservas de cupos para la asignación de frecuencias ni ventajas por sobre las comerciales de ninguna manera pueden competir en los procesos licitatorios en igualdad de condiciones, resultando en definitiva esa reforma positiva solo en el aspecto nominal, ya que a pesar de su vigencia no ha servido para reconfigurar el sistema de medios en Argentina, al no establecerse políticas concretas de estímulo que permitan una efectiva democratización de la comunicación.

Notas

(1) En el prólogo al libro “Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)”, p.9.

- (2) Tomando como referencia el informe del encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977 denominado *Acces, Participation and Self-management*.
- (3) Para este primer nivel de análisis del concepto de participación Rossi primero continúa con la definición elaborada en el encuentro de la UNESCO, y luego, le agrega conceptos vertidos por Eliseo Verón en "Interfaces. Sobre la democracia audiovisual evolucionada" en Ferry, Wolton y otros: "*El nuevo espacio público*", Gedisa, Barcelona, 1992.
- (4) Seminario organizado por diferentes organismos vinculados a los estudios de comunicación y a los medios de comunicación no comerciales, realizado en Pozo de Rosas, Venezuela, noviembre 1996.
- (5) Punto 6º de la Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia, disponible en www.coalision.org.ar.
- (6) Convocatoria de la televisora pública Vive TV de Venezuela a movimientos sociales y medios populares al 1er Congreso de Comunicación hacia el Socialismo, publicado en www.prensadefrente.org el 31 de agosto de 2006.
- (7) www.farco.org.ar. A su vez FARCO integra la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) que está formada por alrededor de tres mil radios, y traemos a colación fragmentos de sus principios que sirven para el análisis que estamos realizando: "El derecho a la comunicación es un derecho humano universal que sirve de soporte de todos los otros derechos humanos; (...) todos los miembros de la sociedad civil deben tener un acceso justo y equitativo a los medios de comunicación (...) la economía de mercado no es el único modelo para establecer la infraestructura de comunicaciones". Fragmentos de la declaración de AMARC 7 Milán, 1998.
- (8) Miragaya, Marcelo Horacio c/Comité Federal de Radiodifusión s/amparo ley 16.986. CSJN.M.530. XXXVII, 8 de septiembre de 2003.
- (9) Asociación Mutual Carlos Mugica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo nacional-COMFER) s/ amparo, 1º de septiembre de 2004. Luego en el caso "Cooperativa de Servicios Públicos Villa Santa Rosa c/ P.E.N." la Corte se pronunció en igual sentido.
- (10) Esta resolución a su vez modificaba la resolución 124/2002 del mismo organismo.
- (11) El dictamen final haciendo lugar a la impugnación está disponible en www.farco.org.ar
- (12) "Organizaciones sociales y entidades sin fines de lucro podrán tener licencias de radio y TV", comunicado de FARCO publicado el 22 de agosto de 2005 en www.farco.org.ar.

Bibliografía

- ALBORNOZ, Luis (coordinador). *Al fin solos... la nueva televisión del Mercosur*, Buenos Aires, La Crujía, 2000.
- BECERRA, Martín. *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*. Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 2003-
- CRACOGNA, Dante. *La radiodifusión y las cooperativas (Un caso de discriminación)*, Buenos Aires, 3 de septiembre de 1997.
- DIMITRIU, Andrés M. *Federalismo y radiodifusión*. Viedma, Legislatura de la provincia de Río Negro, 1990.
- HERNÁNDEZ, Pablo; MASTRINI, Guillermo; POSTOLSKI, Glenn; URANGA Washington. *¿Hacia una convergencia intersectorial?* 4º Jornadas de investigadores en comunicación del Mercosur, Montevideo, 11 al 14 de mayo de 2001.
- HORVATH, Ricardo. *¿Existen las radios alternativas?* En *Locas, cultura y utopías* N° 1, Buenos Aires, Asociación Madres de Plaza de Mayo, diciembre de 2001, pp. 34-35.
- LAMAS, Ernesto. *Las radios alternativas existen*. En *Locas, cultura y utopías* N° 2, Buenos Aires, Asociación Madres de Plaza de Mayo, marzo de 2001, pp. 50-51.
- LORETI, Damián. *El derecho a la información*. Paidós, 1997.
- MASTRINI, Guillermo, (Editor), *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de la comunicación en la Argentina (1920-2004)*. La Crujía, Buenos Aires, 2006.
- MASTRINI, Guillermo y MESTMAN, Mariano. *¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota*. En *Cuadernos de Información y Cultura*, n° 2, 1996, Universidad Complutense de Madrid.
- RODRIGUEZ VILLAFANE, Miguel Julio. *Absurda (e interesada) discriminación*. En *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur N° 52, octubre de 2003. p. 33.
- ROSSI, Diego. *Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados*", Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, marzo de 2006. En: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/>.
- STANCANELLI, Pablo. *La lucha por sobrevivir. Radios comunitarias FM en Argentina*. En *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur N° 24, junio de 2001, p 29.
- STANCANELLI, Pablo. *Radios comunitarias en Argentina. Voces múltiples por el derecho a la comunicación*. En *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur N° 52, octubre de 2003. pp. 32-33.
- TORRES MOLINA, Javier. *La ley maldita. Leyes y decretos en la radiodifusión argentina y proyectos legislativos en un cuarto de siglo*. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata, 2007.
- TORRES MOLINA, Javier. *El gobierno de Kirchner y la radiodifusión*. Publicado en www.rebelion.org, 25 de noviembre de 2007.
- TORRES MOLINA, Javier. *El Estado y las normas de radiodifusión: militares y civiles en función de los intereses del mercado*.

Revista Question nº 17, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, marzo de 2008.

UNESCO. Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo. Fondo de cultura económica, 1980.